



Брюксел, 26.4.2017 г.
COM(2017) 254 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**Доклад относно изпълнението от държавите членки на Директива 2003/88/ЕО
относно някои аспекти на организацията на работното време**

{SWD(2017) 204 final}

I. Въведение

В настоящия доклад се прави преглед на изпълнението от държавите членки на Директива 2003/88/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време¹ (наричана по-долу „Директивата“ или „Директивата за работното време“), съгласно предвиденото в член 24 от Директивата. В него се припомнят целите и основните разпоредби на Директивата и се представят основните констатации на Комисията относно прилагането в държавите членки. В приложение към доклада е представен работен документ на службите на Комисията, в който резултатите от извършения преглед са представени в по-големи подробности².

Ето защо целта на настоящия доклад е да се направи обзор на прилагането на Директивата от държавите членки и да се очертаят ключовите въпроси и проблеми.

Комисията представя и тълкувателно съобщение³ с цел да внесе правна яснота и сигурност за държавите членки и другите заинтересовани страни при прилагането на Директивата за работното време и по този начин да подобри нейното прилагане на практика. Докладът и тълкувателното съобщение имат една обща цел — по-добро прилагане на Директивата в съответствие с рамката за политиката, очертана в неотдашното Съобщение на Комисията „*Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане*“⁴.

В него обаче не може да се направи изчерпателна равностметка на всички национални мерки по изпълнението и той не предопределя позицията, която Комисията може да заеме при евентуални бъдещи съдебни производства.

II. Цели и изисквания на Директивата

Директивата бе приета от Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз на основание член 137, параграф 2 от Договора за създаване на Европейската общност (понастоящем член 153, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз).

Нейната основна цел е да определи минималните изисквания за безопасност и здраве при организацията на работното време. Множество проучвания показват, че голямата

¹ Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 299, 18.11.2003 г., стр. 9). Директивата консолидира и отменя две предходни директиви от 1993 г. и 2000 г.

² SWD(2017) 204.

³ Съобщение на Комисията „Тълкувателно съобщение относно Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, С(2017) 2601.

⁴ Съобщение на Комисията „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, С/2016/8600 (ОВ С 18, 19.1.2017 г.).

продължителност на работното време и недостатъчната почивка (особено за по-продължителни периоди) могат да доведат до вредни последици (по-голям брой злополуки и грешки, повишени нива на стреса и умората, краткосрочни и дългосрочни рискове за здравето).

Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“ или „Съдът на ЕС“) е постановил, че изискванията на Директивата по отношение на максималната продължителност на работното време, платения годишен отпуск и минималната продължителност на почивките *„представляват особено важни правила на социалното право на Общността, от които всеки работник трябва да се възползва“*⁵.

Също така в член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз⁶ се предвижда, че:

„Всеки работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск.“

Директивата установява общи минимални изисквания за работниците във всички държави членки, които включват:

- ограничения на продължителността на работното време (средно не повече от 48 часа седмично, в това число и извънредния труд);
- минимална продължителност на междудневната и междуседмичната почивка (междудневна почивка от най-малко 11 последователни часа и минимална междуседмична почивка от 35 часа без прекъсване);
- платен годишен отпуск (най-малко 4 седмици годишно);
- допълнителна защита за работниците, които полагат нощен труд.

Също така в Директивата се предвижда гъвкавост при организацията на работното време. При някои дейности минималната почивка може да бъде отлагана изцяло или частично. Отделни работници могат да изберат да работят над ограничението от 48 часа (т.нар. „право на отказ“). Колективните трудови договори могат да предвиждат гъвкавост при организацията на работното време, например като допускат седмичното работно време да се изчислява като средна стойност за период, който не надвишава 12 месеца.

⁵ Решение от 1 декември 2005 г., *Abdelkader Dellas and Others v Premier ministre and Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*, C-14/04, ECLI:EU:C:2005:728, точки 40—41 и 49; Решение от 6 април 2006 г., *Federatie Nederlandse Vakbeweging/Staat der Nederlanden*, C-124/05, ECLI:EU:C:2006:244, точка 28.

⁶ Харта на основните права на Европейския съюз (ОВ С 303, 14.12.2007 г., стр. 1); Съгласно член 52, параграф 1 от Хартата *„Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.“*

III. Анализ на прилагането на Директивата от държавите членки

През 2014 г. Комисията се зае да извърши преглед на прилагането на Директивата от всички държави членки. При прегледа бяха взети под внимание националните доклади (включително становищата на социалните партньори на национално и европейско равнище), предишните доклади на Комисията относно прилагането, информацията, събрана при пилотни проекти на ЕС и производства за установяване на нарушение, приносът на независими експерти и проучванията, извършени от самата Комисия. Най-важните констатации с общо приложение са обобщени в точки А—И по-долу. Тези точки са тясно свързани помежду си и при всяка оценка на съответствието с Директивата това трябва да се взема предвид.

А. Изключване от приложното поле на Директивата

От наличната информация може да се заключи, че като цяло Директивата е транспонирана както в публичния, така и в частния сектор.

В някои държави членки обаче има категории работници, които са изключени от приложното поле на законодателството. В публичния сектор това се отнася най-често за въоръжените сили, полицията и другите сили за сигурност, както и за службите за гражданска защита, като служителите в затворите и пожарникарите на държавна служба⁷. Що се отнася до частния сектор, няколко държави членки изключват домашните работници⁸.

Подобно изключване не отговаря на изискванията на Директивата за работното време, освен ако транспонирането на разпоредбите на Директивата се осигурява чрез колективни трудови договори.

Б. Работници с повече от един трудов договор

⁷ Ирландия (част I, № 3, параграф 1 от Закон № 20 за организацията на работното време — An Garda Síochána (полицията), въоръжените сили), Ирландия (част I, № 3, параграф 3б от Закон № 20 за организацията на работното време и Постановленията (S.I. № 52/1998) за организацията на работното време (изключение за службите за гражданска защита), по отношение на пожарникарите, служителите в затворите и работещите в службите за спешна морска помощ); Кипър (член 4 от Закон за работното време от 2002 г. — въоръжените сили); Италия (член 2 от Законодателен декрет 66/2003 — работещите в полицията и въоръжените сили, съдебната система, местата за лишаване от свобода, службите за обществена сигурност и гражданска защита са изключени, ако функциите им са свързани с особени изисквания и има министерски декрет за това).

⁸ Белгия (член 3 от Кодекса на труда от 16 март 1971 г.); Гърция (член 1 от Президентски указ № 88/1999, изменен с Президентски указ № 79/2005), Люксембург (член L. 211—2 от Кодекса на труда), Швеция (Раздел 2 от Закона за работното време SFS 1982:673), Обединеното кралство (част III, правило 19 от Правилника за работното време от 1998 г.).

С Директивата за работното време се установяват минимални изисквания по отношение на „работниците“. В нея обаче не се посочва изрично дали разпоредбите ѝ установяват абсолютни ограничения в случай на няколко договора, сключени с един или повече работодатели, или ограниченията се прилагат за всяко отделно трудово правоотношение. Съдът на ЕС все още не се е произнасял по този въпрос. Както бе посочено в предишни доклади⁹, Комисията смята, че предвид целта на Директивата за подобряване на здравето и безопасността на работниците, ограниченията за средното седмично работно време и продължителността на междудневната и междуседмичната почивка следва да се прилагат във възможно най-голяма степен за всеки отделен работник. С оглед на необходимостта да се гарантира пълно постигане на целта на Директивата за работното време във връзка със здравето и безопасността, в законодателството на държавите членки следва да бъдат предвидени подходящи механизми за мониторинг и прилагане.

По този въпрос практиката на държавите членки варира значително. Австрия, България, Германия, Гърция, Естония, Ирландия, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Нидерландия, Обединеното кралство, Словения, Франция и Хърватия прилагат Директивата за всеки отделен работник (главно въз основа на изрични правни норми в този смисъл).

От друга страна, Дания, Испания, Латвия, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Унгария и Чешката република прилагат Директивата за всеки отделен договор.

В Белгия, Финландия и Швеция Директивата се прилага за всеки отделен работник — когато работникът е сключил повече от един договор с един и същ работодател, или за всеки отделен договор — когато работникът е сключил няколко договора с различни работодатели.

В. Определение за „работно време“ и „дежурство“

Като цяло официалното определение за „работно време“, установено в член 2 от Директивата (т.е., че това е периодът, през който работникът *„работи на разположение на работодателя и изпълнява своята дейност или задължения“*) не изглежда да поражда проблеми при прилагането.

⁹ Доклад на Комисията относно изпълнението на Директива 93/104/ЕО на Съвета от 23 ноември 1993 г. относно някои аспекти на организацията на работното време (COM(2000) 787 final); Доклад на Комисията относно изпълнението от страна на държавите членки на Директива 2003/88/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време, заедно с придружаващия документ (COM(2010) 802 окончателен и SEC(2010) 1611 окончателен).

Повечето държави членки нямат специални правни норми, съдържащи определение за това какво се разбира под дежурство.

„Дежурство“ означава период от време, в който работникът е задължен да остане на работното си място или на друго място, определено от работодателя, в готовност да изпълни служебните си задължения, ако това бъде поискано от него. Съгласно решенията на Съда всички дежурства трябва изцяло да се считат за работно време за целите на директивата. Този принцип се прилага както за периодите, в които работникът работи в отговор на повикване (т.нар. „активно“ дежурство), така и за периодите, в които му е разрешено да почива в очакване на повикване (т.нар. „неактивно“ дежурство), при условие че остава на работното място.

Когато в националните разпоредби има специално упоменаване на дежурството, то обикновено съответства на тълкуването на Съда. Освен това националните съдилища като цяло практически са възприели съдебната практика на ЕС.

Подобрява се съблюдаването от държавите членки на изискването дежурствата да се считат за работно време, но все още има известни проблеми.

В Словения нормативните актове, с които се регулира работата на полицията, съдиите, въоръжените сили и държавните служители¹⁰, все още предвиждат изрично, че неактивните периоди по време на дежурство с присъствие на работното място не се считат за работно време. В Белгия има декрет, отнасящ се за пансионите и за някои специализирани институции за настаняване във френските и германските общини и в област Валония, който също допуска някои периоди от време да не се отчитат като работно време. Става дума за части от времето, прекарано в придружаване на настанените в тези институции лица на екскурзии, и за част от времето вечер и през нощта, когато работникът е разполагал с подходящо място за почивка¹¹. По отношение на социалните работници в Ирландия и лекарите в сектора на общественото здравеопазване в Гърция все още има проблем дежурствата да се отчитат като работно време, но се работи за това положението да се приведе в съответствие с Директивата. Съгласно нов колективен трудов договор за общинските лекари във Финландия¹² дежурствата на някои лекари, давани в допълнение към редовното им работно време, не се считат за работно време. В Дания законодателството позволява на социалните

¹⁰ Член 71 от Закона за организацията и работата на полицията (Държавен вестник на Словения, бр. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16); Закон за работата в съдилищата (Държавен вестник на Словения, бр. 94/07, официален консолидиран текст, бр. 91/09, 33/11, 63/13, 95/14, ZUPPJS15, 17/15); член 97д от Закона за отбраната (Държавен вестник на Словения, бр. 103/04, 95/16 — консолидиран текст № 8); член 46 от Колективния трудов договор за публичния сектор (Държавен вестник на Словения, бр. 57/08, 23/09, 19/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/16).

¹¹ Кралски указ от 26 май 2002 г. относно работното време на работещите в институциите и службите, които са в ресора на Съвместната подкомисия по въпросите на пансионите и специализираните институции за настаняване на френската общност, област Валония и германоезичната общност (С.Р. 319.02).

¹² КТ - Работодатели от органите на местната власт и организацията за преговори за работещите в публичния сектор (JUKO), 31 май 2016 г.

партньори да се споразумеят, че почивката може да бъде по време на дежурство на работното място и някои от социалните партньори в сектора на здравеопазването са се възползвали от тази възможност¹³.

Г. Почивки по време на работа и почивки

В член 4 от Директивата се предвижда, че когато продължителността на работния ден е повече от 6 часа, трябва да има почивка, без да се уточнява нейната продължителност и без да се определят повече подробности във връзка с нея. Съгласно Директивата тези подробности *„се определят с колективни договори или споразумения между социалните партньори или, ако не са определени по този начин, се определят от националното законодателство“*.

Директивата допуска продължителността и условията, при които се предоставя почивката, да се определят с колективни договори. Въпреки това, задължението за транспониране на Директивата се носи от държавите членки. Следователно те носят отговорността да гарантират, че всички работници, включително онези, които може да не са обхванати от колективни договори, имат право на почивка по време на работа.

Като цяло посочената разпоредба е транспонирана задоволително. Повечето държави членки са въвели разпоредби с минимални изисквания относно продължителността и момента, в който следва да се ползва почивката през работния ден. Някои държави членки обаче не са определили по нормативен път минималната продължителност или моментът, в който следва да се ползва почивката по време на работа¹⁴ и не е ясно дали колективните договори обхващат тези аспекти във всички случаи.

Що се отнася до междудневната и междуседмичната почивка (членове 3 и 5 от Директивата), основното изискване на Директивата е работникът да има минимална междудневна почивка от 11 последователни часа за всеки период от 24 часа, както и за всеки седемдневен период — минимална почивка без прекъсване от 24 часа плюс междудневната почивка от 11 часа. Директивата предвижда възможност междуседмичната почивка да бъде намалена на 24 часа, ако има обективни причини за това.

Тези основни изисквания са транспонирани задоволително от държавите членки в националното законодателство за повечето отрасли или сектори. Няколко държави членки са транспонирали неправилно в някои отношения изискването за

¹³ Член 19 от Изпълнително постановление № 324 от 23 май 2002 г. за междудневната и междуседмичната почивка; приложение 5 към колективния трудов договор за работното време на здравните работници, наети от административните области; член 4 от коментираното споразумение за междудневната и междуседмичната почивка за здравните работници (напр. медицински сестри, био анализатори, физиотерапевти); член 29 от колективния трудов договор за лекарите, наети на работа от административните области.

¹⁴ Дания (раздел 3 от Закон № 896 от 2004 г. за прилагане на някои части от Директивата за работното време); Люксембург (член L. 211-16 от Кодекса на труда); Румъния (член 134 от Кодекса на труда (Закон № 53/2003); Швеция (раздел 15 от Закона за работното време (1982:673).

междуседмична почивка, например изискването не е транспонирано за определен отрасъл или сектор¹⁵ или е предвидено използване на 24-часова почивка без да са налице конкретни обективни причини¹⁶.

Д. Ограничения на продължителността на работното време

Съгласно член 6 от Директивата средната седмична продължителност на работното време (в това число и извънредният труд) не трябва да надвишава 48 часа на седмица. Като цяло това ограничение е било транспонирано по задоволителен начин, като много от държавите членки са въвели стандарти с по-висока степен на закрила.

Няколко държави са изменили законодателството си за определени групи работници, за да се съобразят с изискванията на Директивата. Все още установяваме редки случаи, в които ограничението на Директивата е надвишено, а именно:

- Максималната граница за седмичното работно време, предвидена в Директивата, все още не е транспонирана по задоволителен начин от Ирландия по отношение на социалните работници, и от Гърция — по отношение на лекарите в общественото здравеопазване, но се работи за отстраняване на този недостатък.
- Българският Кодекс на труда предвижда продължителността на седмичното работно време да е до 56 часа, като е въведена система за сумирано изчисляване на седмичното работно време, и не са предвидени ограничения за полагането на извънреден труд от националните сили на отбраната, както и при борбата с бедствия, извършването на неотложни работи по възстановяването на комунални услуги или транспорт и оказването на медицинска помощ¹⁷.

Освен това ограничението от четири месеца за изчисляването на максималната продължителност на работното време изглежда надвишено в Германия¹⁸, България¹⁹ и Словения²⁰, където то е определено на 6 месеца, както и в Испания, където е 12 месеца²¹. Това не се отнася само до дейностите, посочени в член 17, параграф 3 от Директивата.

Е. Годишен отпуск

Основното право на платен годишен отпуск (член 7 от Директивата) като цяло е транспонирано по задоволителен начин.

¹⁵ Испания (държавни служители).

¹⁶ Белгия, Словения (в сектора на здравеопазването).

¹⁷ Член 142 и член 146, ал. 3 от Кодекса на труда.

¹⁸ Член 7, алинея 8 и член 14 от Закона за работното време.

¹⁹ Член 142 от Кодекса на труда, член 49 от Закона за държавния служител.

²⁰ Член 144.3 от ZDR-1.

²¹ Член 34.2 от Кодекса на труда.

Всички държави членки изрично предвиждат право на поне 4 седмици платен годишен отпуск, както и право на работника да получава своята „средна заплата“, своето „нормално седмично заплащане“, „средно месечно възнаграждение“ или подобни, докато е в отпуск.

Установени са обаче два основни проблема: на първо място, някои държави членки налагат условия относно получаването или ползването на платен годишен отпуск през първата година на работа, които надхвърлят предвиденото в Директивата така, както е тълкувана от Съда. Така например те определят правопораждащи срокове, които са прекалено дълги (6—8 месеца), преди да може да бъде ползван отпуск.²²

Някои държави членки имат система, при която правото на годишен отпуск *със заплащане* се придобива въз основа на доходите на работника през правопораждащата година, която предшества годината, през която платеният годишен отпуск може да бъде ползван („годината на почивка“).²³ Работникът има право на отпуск в годината на почивка, но без заплащане. Тези правила могат да доведат до закъснение с повече от година преди начисленият платен годишен отпуск да може да бъде ползван.

Вторият основен проблем е въпросът за погасяването на правото на платен годишен отпуск, който работникът не е могъл да ползва. Съдът на ЕС е постановил, че работник, който не е в състояние да работи поради заболяване, продължава да трупа платен годишен отпуск през периода на отпуск по болест. Държавите членки могат да поставят ограничение на възможността за прехвърляне на годишен отпуск, който не може да бъде използван поради обоснована нетрудоспособност. Съдът обаче е посочил и параметри на тази възможност и е постановил, че *„всеки период на прехвърляне трябва да превишава съществено продължителността на референтния период, за който е предоставен“*²⁴. Много държави членки са въвели разпоредби, които дават право на работника да прехвърли или отложи придобити периоди на годишен отпуск, когато ползването на подобен отпуск съвпада с период на отпуск по болест. В редица държави обаче периодът преди работникът да загуби правото си на платен отпуск изглежда твърде кратък, тъй като не е по-дълъг от едногодишния референтен период²⁵.

Ж. Нощен труд

²² България (член 155, параграф 2 от Кодекса на труда — 8 месеца); Естония (член 68, параграф 4 от Закона за трудовите договори — 6 месеца).

²³ Дания, Финландия, Швеция.

²⁴ Решение от 22 ноември 2011 г., *KHS AG / Winfried Schulte*, C-214/10, ECLI:EU:C:2011:761, т. 38—40.

²⁵ Дания (член 13.5 от Консолидиран закон № 202 от 2013 г. относно отпуските), Естония (член 68 от Закон относно трудовите договори от 17 декември 2008 г. — в срок от 1 година, считано от края на календарната година, за която е изчислен отпускът); Литва (член 174 от Кодекса на труда от 4.6.2002 г. — в годината на следващия годишен отпуск); Словения (член 162 от Закон за трудовите правоотношения (№ 21/2013) — до 31 декември следващата година); Финландия (член 26 от Закон за годишните отпуски 162/2005 — отложен летен отпуск може да бъде предоставен през същата календарна година след сезона на отпуските, а отложен зимен отпуск — преди края на следващата календарна година).

В Директивата са предвидени допълнителни защитни разпоредби за работниците, които полагат нощен труд: те могат да работят средно не повече от 8 часа работа на ден и не повече от 8 часа в дните, когато нощният труд е особено опасен или стресиращ. Съгласно член 16, буква в) референтният период за прилагането на това ограничение следва да бъде определен след консултации със социалните партньори или с колективни трудови договори.

Държавите членки по принцип ограничават средната продължителност на работното време на работниците, които полагат нощен труд, до 8 часа. При все това редица държави членки са избрали да се остави усредняването на работното време на работниците, които полагат нощен труд, да се извършва в рамките на период от 4 месеца²⁶. Този референтен период има същата продължителност като референтния период за изчисляване на общата максимална продължителност на работното време.

С оглед на целта на Директивата да се определят минимални изисквания за здравето и безопасността и поради необходимостта да се гарантира, че разпоредбата относно нощния труд продължава да бъде ефективна, референтният период, приложим за нощен труд, следва да бъде значително по-кратък от периода, използван за максималната работна седмица. Поради това Комисията е на мнение, че референтен период от 4 месеца е твърде дълъг.

Що се отнася до нощния труд, свързан с особени рискове или тежко натоварване, три държави членки все още не са транспонирали тази разпоредба на Директивата²⁷. Също така една държава членка разрешава за този вид труд някои изключения, които не са предвидени в Директивата²⁸.

3. Дерогации (членове 17, 18 и 22 от Директивата)

1. Работници с правомощия за самостоятелно вземане на решения

Държавите членки могат да дерогират от разпоредбите относно междудневната и междуседмичната почивка, почивките в работно време, максималната продължителност на седмичното работно време и продължителността на нощния труд, както и референтните периоди, *„когато поради специфичните характеристики на съответната дейност, продължителността на работното време не се измерва и/или*

²⁶ Дания (раздел 5 от Закон № 896 от 2004 г. относно прилагането на части от Директивата за работното време), Хърватия (член 69 от Трудов закон № 93/14), Малта (колективен трудов договор или 17 седмици), Унгария, Нидерландия (раздел 5:8 от Закон за работното време от 23 ноември 1995 г.), Полша, Словения (член 152 от Закона за трудовите правоотношения (№ 21/2013), Словакия (член 98 от Закон № 311/2001, Кодекс на труда), Швеция (член 13а от Закона за работното време, SFS 1982:673), Обединено кралство (Правило 6 от Правилника за работното време от 1998 г.).

²⁷ Германия, Италия, Нидерландия.

²⁸ Чешка република (член 94, параграф 1 от Кодекса на труда).

определя предварително или може да се определя от самите работници“. Това важи особено в случаи на ръководни кадри с правомощия за самостоятелно вземане на решения, но също така и семейни работници или работници, които извършват религиозни обреди в църкви и религиозни общности.

В някои случаи държавите членки не включват всички критерии на член 17, параграф 1 в националните си определения.

Например в някои законодателни текстове дерогацията се отнася до работник, който:

- работи от дома,²⁹
- получава три пъти минималната работна заплата³⁰,
- заема длъжност от особено значение или длъжност, основаваща се на особено доверие, и получава заплата, равна на седем пъти задължителното минимално трудово възнаграждение³¹, или
- изпълнява административна функция³².

Тези критерии не гарантират непременно, че критериите на Директивата са изпълнени.

2. Дерогации, които изискват работникът да бъде компенсиран с равностойни периоди за почивка

Директивата дава възможност за дерогации от разпоредбите за почивката в работно време, периодите на междудневна и междуседмична почивка, нощния труд и референтните периоди за усредняване на работното време:

- в редица дейности или ситуации, например дейности, които включват необходимост от непрекъснатост, някои сезонни дейности, при които е налице нарастване на дейността, и определени ситуации, при които местоработата на работника е отдалечена от мястото му на пребиваване (чрез колективни трудови договори, споразумения между социалните партньори или в националните законови или подзаконови разпоредби); както и
- във всеки вид дейност или ситуация, определени от колективен трудов договор или споразумение между социалните партньори на национално или регионално равнище (или, ако тези участници не вземат такова решение, от социалните партньори на по-ниско равнище или от социалните партньори на подходящо колективно равнище).

²⁹ Люксембург (член L.211—3 от Кодекса на труда).

³⁰ Нидерландия (член 2.1: 1 от Постановление за работното време от 4 декември 1995 г.).

³¹ Унгария (Закон I от 2012 г. относно членове 208 и 209 от Кодекса на труда).

³² Португалия (член 18а от Закон № 7/2009 от 12 февруари (Кодекс на труда).

Въпреки това правилата не позволяват минималните периоди на почивка да бъдат изцяло пропускани. Това се разрешава само в изключителни случаи, в които е обективно невъзможно да се даде възможност за равностойна компенсационна почивка и работниците са получили съответна алтернативна защита. Освен това в съответствие с решението по дело *Jaeger*³³ компенсационната почивка следва да се предоставя без отлагане, непосредствено след периода, в който работникът не е могъл да ползва почивката си.

Като цяло държавите членки са транспонирали тези дерогации и ги използват.

По отношение на съответните сектори и дейности държавите членки като цяло са възприели дейностите, изброени в самата Директива.

Въпреки това националните закони в няколко държави членки изглежда надвишават разрешените съгласно Директивата дерогации, а именно:

- като не налагат изискване за предоставяне на равностойна компенсационна почивка на съответния работник: например в спешни случаи и когато това би могло да окаже сериозно въздействие върху стопанската дейност: или като разрешават пропуснатата почивка да се компенсира финансово,³⁴ като не налагат това изискване за определени сектори или работа на смени,³⁵ като разчитат на други видове защитни мерки или като не предвиждат компенсаторна почивка, която се равнява на скъсяването на периода на почивка;³⁶
- като определят времева рамка за предоставянето на равностойни периоди на почивка, която е твърде дълга, например някои държави членки разрешават предоставянето на равностойна компенсация за пропуснати части на междудневната почивка в рамките на период от 14 дни до 6 месеца в определени дейности или сектори³⁷, а други разрешават равностойна компенсация за

³³Решение от 9 септември 2003 г., *Landeshauptstadt Kiel / Norbert Jaeger*, C-151/02, ECLI:EU:C:2003:437.

³⁴ Белгия (член 38 от раздел VI от Кодекса на труда от 16 март 1971 г.); Франция (член L.3132—5 от Кодекса на труда); Франция (член D-3131—2 от Кодекса на труда); Финландия (раздел 32 от Закона за работното време № 605/1996); Франция (член 3 от Декрет № 2000—815 от 25 август 2000 г. относно работното време на държавните служители)³⁴; Финландия (раздел 32 от Закона за работното време № 605/1996).

³⁵ Франция (член 3 от Декрет № 2000—815 от 25 август 2000 г. относно работното време на държавните служители); Унгария (Закон CLIV от 1997 г. относно здравеопазването (Eütv)); Закон CCV от 2012 г. относно правния статус на военнослужещите (Hjt.); Нидерландия (глава 5 от Постановление за работното време от 4 декември 1995 г.); Румъния (член 135 от Кодекса на труда).

³⁶ Германия (член 7, параграфи 2а и 9 от Закона за работното време).

³⁷ Белгия (член 7 от Закона от 14 декември 2000 г. за публичния сектор); Чешка република (членове 90а и 92 от Закон № 262/2006, Кодекс на труда); Германия (членове 5.2 и 5.3 от Закона за работното време от 6 юни 1994 г.); Испания (член 54 от Закон 55/2003 от 16 декември 2003 г. относно рамковия устав на щатните служители в здравеопазването); Австрия (член 48а от Закон № 33/1979 за работата на държавните служители); Австрия (член 12 от Закон 461/1969 за работното време); Словения (член 158 от Закона за трудовите правоотношения (ERA-1) от 2013 г.); Словения (член 41г от Закона за здравните работници № 72/06-ZZdrS UPB3, Закон за здравните услуги № 23/05 — ZZdej UPB2); Словакия (раздел 92.2 от Закон № 311/2001, Кодекс на труда); Финландия (раздел 29 от Закона за работното време № 605/1996).

пропуснати части на междуседмичната почивка да се предоставя между 6 седмици и 6 месеца след пропуснатата почивка.³⁸

3. Право на отказ (opt-out)

Държавите членки имат възможността да не прилагат максималното ограничение за седмичното работно време, при условие че общите принципи за защита на здравето и безопасността на работниците се спазват и са въведени определени защитни мерки (член 22 от Директивата). Работникът не може да бъде задължаван да работи повече от средно 48 часа на седмица, освен когато предварително е дал своето изрично, свободно и информирано съгласие да извършва такава работа. Държавата членка трябва да гарантира, че работникът не претърпява вреди от работодателя, ако работникът не желае да даде съгласието си за извършване на такава работа. Държавата членка трябва също да гарантира, че работодателят води актуална документация за всички работници, които извършват такава работа, както и че документацията се предоставя на разположение на компетентните органи, които от съображения, свързани с безопасността и/или здравето на работниците, могат да забраняват или ограничават възможността за превишаване на максималната седмична продължителност на работното време.

Понастоящем 18 държави членки предвиждат използването на правото на отказ. От тях 6 (България, Естония, Кипър, Малта, Обединеното кралство и Хърватия) разрешават използването на правото на отказ независимо от сектора, а останалите 12 (Австрия, Белгия, Германия, Испания, Латвия, Нидерландия, Полша, Словакия, Словения, Унгария, Франция и Чешката република) ограничават прилагането му до работни места, в които *широко* се използват дежурства, като например здравни служби или служби за спешна помощ. Хърватия и Австрия са нови ползватели на правото на отказ.

Останалите 10 държави членки (Гърция, Дания, Ирландия, Италия, Литва, Люксембург, Португалия, Румъния, Финландия и Швеция) не използват правото на отказ.

Конкретно посочените в Директивата изисквания относно изрично съгласие от работник, воденето на документация и отчитането пред органите относно работниците, които работят повече от 48 часа средно седмично, като цяло се спазват. В някои държави обаче изглежда липсва ясно транспониране на изискването за забрана на неблагоприятното третиране на работниците, които отказват да дадат съгласието си за това.

³⁸ Чешка република (членове 90а и 92 от Закон № 262/2006, Кодекс на труда); Словения (член 158 от Закона за трудовите правоотношения (ERA-1) от 2013 г.); Словения (член 41г от Закона за здравните работници № 72/06-ZZdrS UPB3, Закон за здравните услуги № 23/05 — ZZdej UPB2); Словакия (раздел 93.5 от Закон № 311/2001, Кодекс на труда); Финландия (раздел 32 от Закона за работното време № 605/1996).

Не съществуват изрични максимални ограничения на броя на работните часове, които могат да бъдат разрешени съгласно член 22. В Директива обаче се заявява, че общите принципи за защита на безопасността и здравето на работниците трябва да бъдат спазени. Тъй като Директивата не дава възможност за дерогации от междудневната и междуседмичната почивка без компенсационна почивка, изискванията за почивка ще ограничат във всички случаи разрешеното работно време.

Изглежда, че половината от държавите членки, които са въвели правото на отказ, предоставят някакъв вид изрично ограничение за разрешеното работно време.³⁹

Според информацията, с която разполага Комисията, в пет държави членки има изрични разпоредби, които изискват от работодателя да записва работното време на работниците, които са избрали да се възползват от правото на отказ⁴⁰. Записването на работното време обаче може да следва и от общото законодателство, което се прилага по отношение на всички работници.

И. Оценки от държавите членки и социалните партньори

1. Профсъюзи

Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) счита, че практическото прилагане на Директивата не отговаря на нейните цели за защита и подобряване на здравето и безопасността на работниците. ETUC заявява, че с правото на отказ се подкопава целта на Директивата, тъй като дългото работно време е вредно за здравето на работниците.

ETUC е на мнение, че Директивата за работното време не е транспонирана по задоволителен начин в различните държави членки.

Най-критичните проблеми се отнасят до следното:

- дежурството не се счита за работно време;
- компенсационната почивка не се ползва непосредствено след смяната;
- референтните периоди се удължават от законодателството до дванадесет месеца;
- използването на правото на отказ; както и
- дерогацията за работници с правомощия за самостоятелно вземане на решения.

Виждането, че Директивата не е транспонирана по задоволителен начин в различните държави членки, се споделя и от Eurocadres, според който най-очевидните проблеми са дежурствата и дерогацията за работници с правомощия за самостоятелно вземане на решения.

³⁹ Белгия, Чешка република, Испания, Хърватия, Латвия, Унгария, Нидерландия, Австрия, Словакия.

⁴⁰ Белгия, Германия, Кипър, Латвия, Франция.

2. Работодатели

Основните проблеми, които организациите на работодателите повдигат относно прилагането на Директивата, са:

- национални закони, смятани за по-строги от изискванията на Директивата, както и недостатъчно използване на съществуващите дерогации;
- значителни проблеми, свързани с практическото прилагане на решенията по делата SIMAP-Jaeger относно дежурствата и компенсационната почивка, както и на съдебните решения относно годишния отпуск в рамките на отпуск по болест.

Становището на федерациите — членки на BusinessEurope, е, че мерките за транспониране на Директивата постигат целите си с оглед на защитата на здравето и безопасността на работниците. Въпреки това те също така считат, че мерките надхвърлят необходимото в това отношение.

BusinessEurope съобщава, че според членуващите федерации като цяло от правна гледна точка Директивата за работното време е транспонирана по задоволителен начин в съответните им държави. Членуващите федерации посочват също така проблеми на неспазване на Директивата по отношение на дежурствата и някои разпоредби относно компенсационната почивка в някои публични и частни сектори.

3. Държави членки

От държавите членки бе поискано главно да съобщят за евентуална оценка, извършена под тяхно ръководство, както и да посочат какви са били основните заключения по отношение на социално-икономическото въздействие на мерките за транспониране. Към момента на събиране на информацията само в Обединеното кралство бе извършена специфична оценка на въздействието на мерките за транспониране на изискванията и дерогациите на Директивата.

В тази оценка се посочва, че намалението от 15 % на броя на наетите лица, работещи повече от 48 часа, между 1997 г. и 2013 г. следва най-вече да се разглежда като част от по-широка международна тенденция към намалено работно време. При все това в оценката също така се посочва, че констатациите показват, че въвеждането на Наредбата за работното време е имало някакъв малък допълнителен ефект за намаляването на броя на дългите работни часове.

Й. Заключение

Като цяло голяма част от работниците в ЕС работят съгласно правила за работното време, които са в съответствие със законодателството на ЕС. В много случаи предоставената съгласно националните правила защита е по-голяма от тази, изисквана по силата на Директивата.

Подобрява се съответствието на законодателството на държавите членки с изискванията на Директивата. Така например много държави са изменили своето законодателство относно годишния отпуск, по-специално за придобиването и прехвърлянето на годишен отпуск от лица, които са в отпуск по болест или отпуск по майчинство/бащинство. Също така редица държави са изменили законодателството си относно максималното работно време на определени групи работници.

Анализът, извършен от Комисията през 2010 г., показва, че голям брой държави членки са въвели дерогацията, с която на работниците се дава „право на отказ“ т.е. те могат да не се възползват от ограничението за максимална продължителност на работното време. Оттогава положението е стабилно, като Хърватия и Австрия са единствените други държави членки, които са въвели дерогацията.

Настоящият доклад също така показва, че продължава да има проблеми с изпълнението на съществени елементи от Директивата така, както са изтълкувани от Съда.

Неправилното транспониране на изискването за предоставяне на компенсационна почивка в случаите, в които минималните периоди на почивка са скъсени или отложени, е очевидно най-разпространеният проблем.

Съществуват и други, не толкова общи проблеми. Те се отнасят до третирането на дежурството като работно време, ограниченията за максимална продължителност на работното време за определени групи работници (главно здравен персонал и въоръжените сили) и ограничения на работното време за работещите през нощта.

Освен това съществуват проблеми в някои държави членки по отношение на правилата относно придобиването на годишен отпуск през първата година на работа и относно правото на служителя да запази придобитите права на отпуск за достатъчно дълъг период, когато годишният отпуск съвпада с отпуск по болест.

Комисията ще решава въпросите, които възникват във връзка с националните законодателства и практики, в съответствие със своето съобщение *„Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“*.

Без да се засяга ролята ѝ на пазителка на Договорите, Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки в усилията им за подобряване на прилагането на

Директивата от тяхна страна, и е готова да улеснява обмена между държавите членки и между социалните партньори, когато това може да е от полза.

Тълкувателното съобщение цели да осигури правна яснота и сигурност при прилагането на Директивата. Настоящият доклад допринася за определянето на ключовите области на бъдещо сътрудничество с държавите членки и на дейности по прилагането.